



El Presupuesto Público como Herramienta de Gestión de la Política Económica

The Public Budget as an Economic Policy Management Tool

O Orçamento Público como Instrumento de Gestão de Política Econômica

Raquel Virginia Colcha Ortiz ^I
raquel.colcha@esPOCH.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0002-3252-9158>

Eduardo Andrés Yambay Hernández ^{II}
andres.yambay@esPOCH.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0003-4196-4706>

Zonia del Rocío Chávez Hernández ^{III}
zoniam.chavez@esPOCH.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0001-5497-2911>

Joaquín Marcelo Ortega Mosquera ^{IV}
joaquin.ortega@esPOCH.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0002-2975-2738>

Correspondencia: raquel.colcha@esPOCH.edu.ec

Ciencias Económicas
Artículo de Investigación

* **Recibido:** 23 de mayo de 2023 * **Aceptado:** 12 de junio de 2023 * **Publicado:** 06 de julio de 2023

- I. Docente-Investigador, Escuela Superior Politécnica de Chimborazo, Ecuador.
- II. Docente-Investigador, Escuela Superior Politécnica de Chimborazo, Ecuador.
- III. Docente-Investigador, Escuela Superior Politécnica de Chimborazo, Ecuador.
- IV. Docente-Investigador, Escuela Superior Politécnica de Chimborazo, Ecuador.
- V. Docente-Investigador, Escuela Superior Politécnica de Chimborazo, Ecuador.

Resumen

El presupuesto público según Flores (2021) es un plan de acción de gran importancia porque refleja una parte fundamental de la política económica. El presupuesto se establece para un período determinado, generalmente de un año, y muestra las prioridades y los objetivos del gobierno a través de los montos destinados a sus ingresos y sus gastos. El presupuesto muestra la forma de cómo el gobierno extrae recursos a la sociedad, y cómo los redistribuye (Encalada, 2020). En ambos ejercicios, la extracción y la distribución, el gobierno revela sus verdaderas preferencias y prioridades. Es importante mencionar que los componentes de esta herramienta pueden diferir por factores como: el tipo de organización y el tipo de actividad comercial. En el caso comercial se puede manifestar según la normativa general sujeta a la relación y formalidad de la misma organización por otra parte en el caso de los presupuestos de los Estados se conocerán como parte de una política económica y serán conocidos, así como presupuestos públicos.

Palabras Clave: presupuesto público; política económica; herramienta; gestión; ingresos.

Abstract

The public budget according to Flores (2021) is an action plan of great importance because it reflects a fundamental part of economic policy. The budget is established for a certain period, generally one year, and shows the priorities and objectives of the government through the amounts allocated to its income and expenses. The budget shows how the government extracts resources from society, and how it redistributes them (Encalada, 2020). In both exercises, extraction and distribution, the government reveals its true preferences and priorities. It is important to mention that the components of this tool may differ due to factors such as: the type of organization and the type of commercial activity. In the commercial case, it can be manifested according to the general regulations subject to the relationship and formality of the same organization; on the other hand, in the case of State budgets, they will be known as part of an economic policy and will be known, as well as public budgets.

Keywords: public budget; economic policy; tool; management; income.

Resumo

O orçamento público segundo Flores (2021) é um plano de ação de grande importância porque reflete parte fundamental da política econômica. O orçamento é estabelecido para um determinado período, geralmente um ano, e mostra as prioridades e os objetivos do governo por meio dos valores destinados às suas receitas e despesas. O orçamento mostra como o governo extrai recursos da sociedade e como os redistribui (Encalada, 2020). Em ambos os exercícios, extração e distribuição, o governo revela suas verdadeiras preferências e prioridades. É importante mencionar que os componentes desta ferramenta podem diferir devido a fatores como: o tipo de organização e o tipo de atividade comercial. No caso comercial, poderá manifestar-se de acordo com os regulamentos gerais sujeitos à relação e formalidade da mesma organização; por outro lado, no caso dos orçamentos do Estado, serão conhecidos como parte de uma política econômica e serão conhecidos, bem como os orçamentos públicos.

Palavras-chave: public budget; economic policy; tool; management; income.

Introducción

La planeación de un presupuesto estatal según Flores (2021), partiendo de una racionalidad, obedece a los siguientes manifiestos que poseen un carácter político, económico y social; importante para el incremento y desarrollo de cualquier territorio:

1. El presupuesto está compuesto por recursos que se extraen a la sociedad y representa cargas fiscales en grupos sociales. Se relaciona con el poder del estado de meter la mano en los bolsillos y decidir sobre su asignación (p.25).
2. En esa decisión sobre la distribución, el presupuesto revela las prioridades del gobierno y permite evaluarlo a través del análisis de impactos, así como de la revisión-auditoría (pág. 25).
3. El presupuesto tiene un peso macroeconómico muy evidente en el crecimiento, el empleo, la inflación, y la estabilidad. Las políticas de ingreso y de asignación del gasto público son elementos clave de la política económica: tienen impactos definitivos en el crecimiento de la economía y en el desarrollo social; son además impactos de largo alcance. Con particular fuerza en países en vías de desarrollo el presupuesto público estimula la acumulación de capital físico y la inversión en capital humano. Por ejemplo, políticas tributarias y políticas de gasto son instrumentos fundamentales para paliar la insuficiencia en el ahorro interno, absorber el costo de la deuda (interna y externa), contener el alza de precios, mantener la estabilidad macroeconómica y redistribuir el ingreso, a través de la reasignación de recursos y esfuerzos hacia programas sociales

–educación, mejora en los servicios de salud, disminución de los grados de pobreza, provisión de seguridad pública, creación de infraestructura, desarrollo regional, alientos a producción, entre otros.-, y la inversión en capital físico y humano, motor del desarrollo (pág. 27).

En contrasentido, pero con mayor facilidad, políticas de ingreso y egresos erróneas pueden impactar negativamente a la sociedad.

De acuerdo con la CEPAL (2022), el diseño institucional en el campo fiscal debe responder a tres objetivos. El primero se refiere a la necesidad ineludible de que los niveles de ingresos y gastos sean conducentes al equilibrio macroeconómico y el crecimiento; el segundo, al que se refiere prioritariamente este trabajo, supone la capacidad de garantizar que el uso de los recursos públicos se corresponda con los planes y prioridades de gobierno que surgen del proceso democrático; y el tercero, demanda el uso eficiente de esos recursos. Es en este contexto donde se percibe el contrasentido de concentrar toda responsabilidad fiscal en los ministerios o recaudadoras de impuestos. (CEPAL, 2022).

5. Otro factor que le da gran importancia al presupuesto es el hecho de que es la sustancia del funcionamiento gubernamental, de los programas: representa los recursos del estado. El estado, para funcionar (poder ejecutivo, legislativo, judicial), para cumplir con sus funciones básicas (provisión de bienes públicos) y constitucionales, requiere de recursos. Cualquier acción gubernamental, requiere de un aparato administrativo que necesita recursos públicos. Estos se generan a través de las funciones estatales de levantar impuestos, producir algunos bienes, prestar algunos servicios, emitir y contratar deuda pública.

6. Finalmente, aunque relevante se considera que el presupuesto tiene una profunda interacción con la política (impacto político) y con el poder. La acción del gobierno tiene un efecto determinante en la composición política: la consolida, la dinamiza, y continuamente la va modifica. Como bien dice (Muñoz, 2017) “el presupuesto es un punto de reunión de fuerzas de la sociedad” (pág. 13), en esa medida, no es un instrumento meramente técnico sino político, y estrechamente relacionado con el conjunto de las acciones que definen la política económica y la política en general, en la medida en que se éstas reflejan en la asignación de los recursos públicos.

Esto no quiere decir que, para la definición y el manejo de la política presupuestaria, pueda prescindirse de la técnica, pero sí demanda que la técnica esté en función de la política, sin pretender sustituirla. Es importante así que se pueda definir el ciclo presupuestario.

Resultados

El Ciclo presupuestario se relaciona con el Presupuesto General del Estado al concebirse, así como un instrumento dinámico se identifica en diferentes fases o etapas, es decir, cumple un ciclo. Se entiende por ciclo un inicio y un final de diversas actividades. Es así que el ciclo presupuestario tiene varias etapas, que son: i) Programación, ii) Formulación, iii) Aprobación, iv) Ejecución, v) Evaluación y Seguimiento, vi) Clausura y Liquidación (Calán, 2018, pág. 5). La primera fase del ciclo presupuestario especifica los objetivos y metas señalados en la planificación del Estado e institucional. En esta programación serán las entidades gubernamentales quienes definan los programas, proyectos y actividades a incorporarse en el presupuesto (Ministerio de Finanzas, 2021, pág. 2)

En Ecuador existe una dependencia encargada de la elaboración de las directrices presupuestarias, esta es la Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Finanzas quien analiza y promueve las decisiones sobre los posibles límites de ingresos y gastos. De similar manera en esta etapa del ciclo se elabora los catálogos (listado de instituciones, programas, proyectos) y clasificadores (listado de uso institucional que especifica la gestión que se va a realizar tanto de dónde proviene y hacia dónde irán esos recursos) (Ministerio de Finanzas, 2021, pág. 2)

Formulación

Es la segunda fase del ciclo presupuestario. El organismo encargado recoge los requerimientos de las instituciones comprendidas en el Presupuesto General del Estado, con la finalidad de apoyar al cumplimiento de la planificación del Estado, así como lo establecido en el escenario macroeconómico, en donde se establecen las proyecciones de inflación del Ecuador, su crecimiento económico, y el precio de sus principales productos. En esta etapa, el Ministerio de Finanzas consolidará las Proformas Presupuestarias institucionales y generará la Proforma del Presupuesto General del Estado, bajo los estándares establecidos en catálogos y clasificadores (Ministerio de Finanzas, 2021, pág. 3)

Aprobación

Elaborado el presupuesto por el Ministerio de Finanzas, el Poder Ejecutivo, a través de la Presidencia de la República, se envía a la Asamblea Nacional para su aprobación. Donde este organismo podrá, en caso de ser oportuno, hacer observaciones y proponer alternativas a la

distribución de los recursos de ingresos y gastos por sectores, sin que altere el monto total de la Proforma. Una vez que la Asamblea Nacional aprueba la Proforma Presupuestaria, ésta se convierte en el Presupuesto Inicial Aprobado, y entrará en vigencia a partir del uno de enero del siguiente año, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial (Ministerio de Finanzas, 2021, pág. 4)

Ejecución

Durante esta etapa del ciclo presupuestario, todas las entidades del Sector Público ponen en práctica lo establecido en su presupuesto, es decir, utilizan los recursos aprobados y cumplen con todas las acciones destinadas a la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros que les fueron asignados con el propósito de obtener bienes y servicios en la cantidad, calidad y tiempo previstos.

La Ejecución Presupuestaria posee ciertas características en el manejo del presupuesto, y adopta las siguientes denominaciones:

- a) Presupuesto Inicial.- Es el monto que arranca o inicia el manejo financiero de una entidad, y que constituye el valor aprobado por la Asamblea Nacional.
- b) Presupuesto Codificado.- Es el presupuesto inicial más las reformas realizadas a una fecha de corte durante la ejecución, resultado de una serie de modificaciones realizadas como aumentos de ingresos, disminuciones, identificación de recursos para gastos adicionales, entre otros.
- c) Presupuesto Comprometido.- Son los recursos comprometidos por el Estado a través de convenios y otros documentos legales, de tal forma que son exigibles en el corto y mediano plazo.
- d) Presupuesto Devengado.- Es el monto de las obras, bienes o servicios tramitados por cada entidad, cuyo valor es una obligación de pago por la prestación efectiva realizada.
- e) Presupuesto Pagado.- Son los pagos efectivos realizados a los proveedores por los bienes o servicios adquiridos. Es la liquidación mediante un desembolso de dinero o transferencia realizado al proveedor que brindó el bien o servicio adquirido. La transferencia la realiza el Ministerio de Finanzas, previa la solicitud de la institución que ha contratado al tercero.

Como se puede observar la fase de ejecución presupuestaria supone la fase más álgida puesto que se demuestra realmente si existió una adecuada realización de las fases anteriores; como es lógico esta ejecución deberá ser evaluada para comprobar su efectividad.

Evaluación y Seguimiento

La evaluación y seguimiento del presupuesto es una medición de resultados físicos y financieros obtenidos y los efectos que éstos han producido; así como el análisis de variaciones financieras. De conformidad a las Normas Técnicas de Presupuesto la evaluación que realiza el ente rector de las finanzas públicas es a la ejecución presupuestaria y ex post al finalizar el ejercicio fiscal. Se evalúa a nivel global y a nivel institucional; esta etapa del ciclo presupuestario es muy importante y de conformidad a la investigación realizada se determinó que no se le presta mucha atención; el seguimiento y evaluación que se realiza es a la ejecución presupuestaria y no al destino de los recursos que se les asignó a las entidades públicas para satisfacer las necesidades de la sociedad, el ente rector del Sistema Nacional de la Finanzas Públicas no dispone de investigación sobre indicadores de desempeño ni de impacto (Calán, 2018).

Resultados económico-financieros de la ejecución presupuestaria para evaluarse serán en función de:

- Ejecución presupuestaria de los ingresos
- Ejecución presupuestaria de los gastos por su objeto y naturaleza económica
- Ejecución presupuestaria del financiamiento
- Ejecución presupuestaria sectorial-institucional
- Ejecución presupuestaria de los programas
- Ejecución presupuestaria del Programa Anual de Inversiones (Subsecretaría de Presupuestos, 2022)

Clausura y liquidación del presupuesto:

Clausurado el presupuesto el 31 de diciembre de cada ejercicio fiscal se procede al cierre contable y liquidación presupuestaria, proceso que se realiza hasta el 31 de marzo del año siguiente, de conformidad con las normas técnicas dictadas por el ente rector de las finanzas públicas. La

clausura del presupuesto establece que todas las operaciones que impliquen afectación presupuestaria de cualquier naturaleza se realizarán hasta el 31 de diciembre de cada ejercicio fiscal por lo que posterior a esta fecha no se podrá contraer compromisos ni obligaciones que afecten el presupuesto clausurado; y la liquidación presupuestaria corresponde a la elaboración y exposición al nivel consolidado de la ejecución presupuestaria registrada a la clausura del ejercicio fiscal anual.

Procesos de Contratación Pública de Bienes y Servicios

A partir del 4 de agosto de 2008, las contrataciones que realiza el Estado se rigen por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (“LOSNCP”). Se considera como un Sistema o un conjunto articulado y coordinado de elementos que coadyuvan a la gestión de la contratación pública. Para facilitar estos procesos se cuenta con El Sistema de Contratación Pública de Bienes y Servicios que a su vez está compuesto de los siguientes elementos:

- Principios
- Normas
- Herramientas informáticas
- Procedimientos
- Marco Institucional (Sercop, 2022, pág. 6).

Todos los que participan, de uno u otro modo, en procesos de contratación pública, deben utilizar y aplicar estos elementos con un objetivo: que la contratación pública cumpla con sus fines de forma apegada a la Constitución y la Ley.

Este proceso tiene como fin, según el Manual de contratación pública en su última versión:

- Proveer al Estado de bienes, servicios, obras y consultoría con la mejor combinación de
- calidad, precio y oportunidad,
- Promover la producción nacional y
- Incluir a la economía popular y solidaria y a micro, pequeñas y medianas unidades
- productivas como proveedores del Estado.
- Dinamizar la economía nacional aprovechando la capacidad de contratación del Estado (Dirección de contratación pública, 2021).

Es importante destacar según Rojas (Fuentes, 2021) una contratación se somete a la Ley de Contratación Pública y en la aplicación de varios criterios: quien realiza la contratación, qué se contrata, y en qué lugar se prestan los servicios (p.23).

Ámbito de acción según la entidad contratante

El ámbito como menciona Jijón (2018) Los Organismos y entidades contratantes son creados por la Constitución o la Ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado, 1) todo organismo o dependencia de las cinco Funciones del Estado, 2) todo organismo establecido en la Constitución ajeno a Funciones del Estado (Procuraduría, Corte Constitucional, IESS), 3) todo Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD): junta parroquial, municipio, 4) prefectura y gobernación regional, 5) toda empresa pública: nacional, seccional, matriz y subsidiaria, regida por la Ley Orgánica de Empresas Públicas o Las empresas privadas en las que el Estado tiene una participación menor a 50% no están regidas por la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

Compañías de Derecho privado, sólo en estos casos:

- Si tienen capital exclusivo o mayoritario del Estado,
- Si poseen o administran recursos públicos (inclusive vía donación) en más de 50%,
- Si la contratación se realiza con recursos públicos en más de 50%. O (Son condiciones alternativas: basta que una se cumpla).
- Fundaciones, Corporaciones, ONG's u Organizaciones de la Sociedad Civil, sólo en los
- mismos casos que para compañías de derecho privado.

Fases del procedimiento de contratación pública

Los procesos de contratación pública en Ecuador tienen tres fases diferenciadas (recogidas en el Artículo 2 de resolución 72 de agosto de 2016):

- Fase preparatoria.
- Fase precontractual.
- Fase contractual.

Fase preparatoria

La fase preparatoria de los procedimientos de contratación pública en Ecuador abarca la elaboración y modificación del Plan Anual de Contrataciones (PAC) por parte de la entidad contratante. En esta fase se incluyen la elaboración de estudios de mercado, especificaciones técnicas, términos de referencia (TDR) y toda actividad hasta antes de la publicación del procedimiento en el Portal Institucional del Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP). El posible proveedor no interviene en esta fase, sino que interviene a partir de la fase precontractual.

Fase precontractual

La fase precontractual va desde la publicación de los pliegos hasta la adjudicación o declaratoria de desierto del proceso de contratación.

Por tanto, la fase se inicia con la publicación del procedimiento en el Portal Institucional del SERCOP y abarca las siguientes fases:

- Etapa de preguntas, respuestas y aclaraciones
- Modificaciones de condiciones contractuales o de pliegos
- Cancelación del procedimiento, etapa de recepción, apertura, convalidación de errores, verificación, y calificación de ofertas
- Informe de la comisión técnica o del delgado
- Resolución y publicación de la adjudicación o decisión de procedimiento desierto
- Y todo acto que esté comprendido entre la convocatoria hasta la Fase contractual

Fase contractual

En la fase contractual o de ejecución del contrato, el proveedor debe tratar directamente con un administrador designado por la entidad contratante. Este administrador se asegurará de que se cumpla lo pactado en el contrato. La fase contractual acaba con la suscripción del acta de entrega de recepción definitiva e incluye las siguientes acciones:

- Registro en el Portal Institucional del Servicio Nacional de Contratación Pública
- Administración de la ejecución contractual
- Y en el caso de ser pertinente la realización de órdenes de trabajo, órdenes de cambio y contratos complementarios cubriendo la totalidad de los eventos.

Portal de contratación

El Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador es de uso obligatorio para las entidades sometidas a esta Ley y es administrado por el Servicio Nacional de Contratación Pública.

El portal contendrá, entre otras, el RUP, Catálogo electrónico, el listado de las instituciones y contratistas del SNCP, informes de las Entidades Contratantes, estadísticas, contratistas incumplidos, la información sobre el estado de las contrataciones públicas y será el único medio empleado para realizar todo procedimiento electrónico relacionado con un proceso de contratación pública, de acuerdo a las disposiciones de la presente Ley, su Reglamento y las regulaciones del SERCOP.

El portal deberá además integrar mecanismos para la capacitación en línea de los actores del SNCP. La información relevante de los procedimientos de contratación se publica obligatoriamente a través del portal.

Presupuesto y Contratación pública

En los últimos años la inquietud por el desempeño de la acción pública ha generado una revolución tecnológica, un nuevo estado del arte que incluye La literatura en inglés sobre gestión pública utiliza la palabra performance que significa “desempeño” (Merino, 2020). En efecto, en un número importante de países se verifica una interesante discusión conceptual y el diseño y el desarrollo de una variedad de instrumentos con diferentes alcances y profundidad metodológica con el objeto de obtener información de desempeño, entendido como la actuación o el funcionamiento en las acciones públicas.

Así, es frecuente la mención de indicadores de desempeño, matrices de indicadores, matrices de marco lógico, evaluaciones de programas, evaluaciones de proyectos, revisiones de gasto, entre otros (Banco Mundial , 2018).

Sin embargo, como se señala más adelante, el desarrollo, y la implementación de instrumentos, y la disponibilidad de información que estos puedan generar, por sí mismos, no son sinónimo de un presupuesto que se basa en los resultados o en el desempeño de los recursos públicos. Lo nuevo o esencial son las variadas aplicaciones que es posible efectuar para mejorar la calidad del gasto público a partir del uso de la información de desempeño generada por esa revolución tecnológica. Muchos gobiernos expresan la intención de desarrollar un sistema de presupuesto por resultados o presupuesto basado en desempeño en particular para contrarrestar la tradición de incremento en la

formulación y la discusión legislativa de los presupuestos (Banco Mundial , 2018). Esta se caracteriza por decisiones centradas en las variaciones de los gastos respecto del año anterior más que en los montos totales de esos gastos y en las justificaciones de los programas, los proyectos o las acciones que financian esos gastos. Pero, qué distingue a la forma de presupuestar para resultados.

El nuevo modelo de gestión presupuestario basado en resultados en el Ecuador pretende que las modificaciones al presupuesto deben ir a la par de las modificaciones a la planificación mismas que deben ser coordinadas con los entes rectores de las finanzas públicas y de la planificación; es decir, las entidades que conforman el PGE pueden reprogramar la meta del programa cuando se altere el presupuesto, cambie la planificación institucional o se identifiquen errores; así también, puede reprogramar productos cuando por ajustes en el presupuesto o en la planificación se incorporen nuevos productos, pueden actualizar indicadores cuando se incorporan nuevos productos indicadores o si existen errores en los indicadores iniciales

Según el Ministerio de Economía y Finanzas & Cooperación Alemana implementada por la GIZ (2016), "...el Presupuesto por Resultados es una estrategia de gestión pública que vincula la asignación de recursos a productos y resultados medibles a favor de la población..."(p.7), requiriéndose la presencia de una enunciación clara de los resultados a conquistar, el compromiso para alcanzarlos, quiénes y que harán los responsables, los procedimientos para la generación de información de resultados, productos y de las herramientas de gestión institucional, y finalmente la rendición de cuentas.

En este sentido la rendición de cuentas como ley impostergable de las instituciones públicas, hace mención a la presentación de sus logros alcanzados y así la ejecución del presupuesto otorgado a cada una de ellas. En esta fase se puede observar que gran cantidad de la ejecución estará dada por la eficaz y eficiente utilización del sistema de contratación de servicios públicos.

Parte de este cumplimiento de transparencia de información está referenciado en el Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP) puesto que, es el conjunto de principios, normas, procedimientos, mecanismos y relaciones organizadas orientadas al planeamiento, programación, presupuestos, control, administración y ejecución de las contrataciones realizadas por las Entidades Contratantes. Forman parte del SNCP las entidades sujetas al ámbito de la ley.

Por otra parte como señala Peña (2016) el Servicio Nacional de Contratación Pública junto con las demás instituciones y organismos públicos que ejerzan funciones en materia de presupuestos,

planificación, control y contratación pública, forman parte del Sistema Nacional de Contratación Pública, en el ámbito de sus competencias y son quienes de forma implícita toman responsabilidad en la ejecución del presupuesto destinado (pág.20).

Para una adecuada ejecución del presupuesto y una apropiada evaluación posterior el sistema de contratación pública plantea los siguientes objetivos:

1. Garantizar la calidad del gasto público y su ejecución en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo;
2. Garantizar la ejecución plena de los contratos y la aplicación efectiva de las normas contractuales;
3. Garantizar la transparencia y evitar la discrecionalidad en la contratación pública;
4. Convertir la contratación pública en un elemento dinamizador de la producción nacional;
5. Promover la participación de artesanos, profesionales, micro, pequeñas y medianas empresas con ofertas competitivas, en el marco de esta Ley;
6. Agilizar, simplificar y adecuar los procesos de adquisición a las distintas necesidades de las políticas públicas y a su ejecución oportuna;
7. Impulsar la participación social a través de procesos de veeduría ciudadana que se desarrollen a nivel nacional, de conformidad con el Reglamento;
8. Mantener una sujeción efectiva y permanente de la contratación pública con los sistemas de planificación y presupuestos del Gobierno central y de los organismos seccionales;
9. Modernizar los procesos de contratación pública para que sean una herramienta de eficiencia en la gestión económica de los recursos del Estado;
10. Garantizar la permanencia y efectividad de los sistemas de control de gestión y transparencia del gasto público; y,
11. Incentivar y garantizar la participación de proveedores confiables y competitivos en el SNCP (Sercop, 2022).

Además de los objetivos se deberá tomar en cuenta que el presupuesto a ejecutarse estará dado según el Plan Anual de Contratación. Donde las Entidades Contratantes, para cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, sus objetivos y necesidades institucionales, formularán el Plan Anual de Contratación con el presupuesto correspondiente, de conformidad a la

planificación plurianual de la Institución, asociados al Plan Nacional de Desarrollo y a los presupuestos del Estado.

El Plan será publicado obligatoriamente en la página Web de la Entidad Contratante dentro de los quince (15) días del mes de enero de cada año e interoperará con el portal electrónico. De existir reformas al Plan Anual de Contratación, éstas serán publicadas siguiendo los mismos mecanismos previstos.

Discusión

El presupuesto de un Estado al menos gestionado de forma adecuada debe contar con una metodología que permite vincular los procesos de toma de decisiones y de asignación de recursos públicos, al logro de resultados, con base en el desempeño observado y esperado del ejercicio de los recursos presupuestarios, en apego a los objetivos de planeación de cada uno de los niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) (Gudiño, 2022).

Es así, que la aplicación de una adecuada metodología de presupuestos se encuentra estrechamente vinculada con la contabilidad gubernamental y permite generar indicadores de resultados y de desempeño; y conectarlos con la información financiera, contribuyendo así a cumplir con los principios de administración de recursos establecidos en las normativas de cada país.

La contratación pública en América Latina presenta aspectos positivos y negativos que en la mayoría de los casos son comunes a los distintos países de la región. En cuanto a los aspectos positivos. Destacan la introducción de las nuevas tecnologías en los procesos de contratación pública y las continuas mejoras de la normativa legal que se han ido produciendo a lo largo de los últimos años en todos los países, en mayor medida en unos que otros (Torres, 2019, pág. 25). La implementación de sistemas electrónicos y las continuas reformas legales persiguen objetivos comunes en todos los países: transparencia, eficiencia, control y vigilancia ciudadana. Respecto a los aspectos negativos comunes, la principal característica de la contratación pública en Latinoamérica es el riesgo de corrupción, que sigue persistiendo a pesar de los esfuerzos de los distintos países por reducirlo. Todos los países de América Latina están comprometidos mediante marcos supranacionales a los que se han adherido de forma voluntaria como la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) y varios países también a la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC). A modo de resumen, los principales problemas comunes en materia de contratación pública en la región son: **i) Riesgo de corrupción.** Los

sistemas de contratación pública de la región muestran un nivel medio de riesgo de corrupción, a pesar de los esfuerzos de los distintos países por mejorar los procesos y la transparencia de los mismos. **ii). Fallos en la normativa legal.** La mayoría de los sistemas de contratación no contemplan altos niveles de riesgo de corrupción desde el lado del marco legal. Sin embargo, el problema surge cuando se analiza la aplicación de las leyes que rigen la contratación pública (Torres, 2019, pág. 25).

Ecuador muestran riesgos más altos por imperfecciones en las leyes. En algunos casos, existen normativas diferentes aplicables a un mismo caso, lo que genera dificultades en la aplicación de la ley. **iii) Debilidad en el acceso a la información.** El acceso a la información es lo más importante para asegurar la transparencia y el control de los procesos de contratación. Este acceso es inexistente o de baja calidad en la región.

De igual manera la falta de estadística sobre desempeño de los sistemas de contratación socava la capacidad de las autoridades de controlar de forma efectiva los sistemas de contratación pública. Países como Colombia y Chile reportan relativamente buenas prácticas en materia de acceso a la información y Costa Rica y Perú indican, que aunque ha habido problemas severos aún hay debilidades importantes en esta materia, ha existido mejoras en los últimos años. **iv. Fallos en los métodos de selección de contratista y abuso de contratación directa** (Torres, 2019, pág. 26).

La contratación pública en Ecuador ocupa una parte muy importante dentro de los objetivos del Gobierno en los últimos años. Es uno de los principales instrumentos de fomento y desarrollo de la economía nacional. En el año 2018 el sector público ecuatoriano aportó el 6,4% del PIB y abarcó el 20,1% del Presupuesto General del Estado. En este sentido fue necesario crear un Sistema de Contratación Pública que articulara la planificación, el presupuesto, la ejecución y el control de las contrataciones que efectuara el Estado. Para ello y con el objetivo de regular los procedimientos de contratación pública, en agosto de 2008 se promulgó la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCOP) (Peña, 2016)

Esta Ley en sus inicios creó el Instituto Nacional de Contratación Pública (INCOP), sustituido después por el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP). En mayo de 2009 se creó el Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de la Contratación Pública en el que se establecían reglas para la ejecución de la Ley. También está vigente la Resolución del Servicio Nacional de Contratación Pública N°72 establecida en enero de 2018, y donde cada fecha y registro son relevantes puesto que en su medida deben ser evaluadas y calificadas según su eficiencia.

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública se crea según los considerandos del proyecto de ley con el objetivo de frenar los actos de corrupción generados por malos servidores y servidoras del Estado; concentrar a todos los organismos y entidades del sector público para que su accionar se unifique de tal manera que todos participen con las mismas reglas de juego, tanto las entidades contratantes como los proveedores, tratando de generar una base sólida con un objetivo claro de participación igualitaria en donde se compenetren herramientas informáticas, como ocurre en varios países entre ellos Chile, Perú, Brasil, Colombia o México; en donde no se requiere ni se exige la emisión de informes previos por parte de los organismos de control; nace para que exista transparencia en los procesos de contratación, ya que la normativa anterior no brindaba la respuesta oportuna y eficiente a los requerimientos de obras, bienes y servicios de las entidades contratantes con parámetros de calidad y costo, constituyendo herramientas que permitan optimizar los recursos públicos, a efecto que no se produzcan paralizaciones de obras y servicios de mala calidad con las consecuentes desatenciones de las necesidades y requerimientos de las comunidades que esperan ansiosas la solución a sus agobiantes problemas (Gutiérrez, 2018).

Razonamientos lógicos y conceptuales, creados justamente por la asamblea con la intención de organizar ese andamiaje corrupto y perjudicial a los intereses del Estado, con la única finalidad de que esos intereses vayan a satisfacer las necesidades reales de la comunidad.

La contratación pública en Ecuador en 2018 representó un 6,4% del total del Producto Interior Bruto. Este dato es el menor registrado en los últimos años a excepción de 2017, año en el que los datos fueron atípicamente bajos por tratarse de un año electoral. El importe total de la contratación en el año 2018 fue de 7.000,6 millones USD. En estas cifras se puede percibir el efecto del plan de austeridad elaborado por el Gobierno cuyas compras representaron el 53% de la compra pública total (el dato más bajo registrado en los últimos 3 años). A pesar de ello, las compras realizadas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados se han visto incrementadas, pasando de un 33% en 2017 a un 42% en 2018.

Como se puede observar en la evolución de la década, los valores destinados a la Contratación pública han sido progresivos considerando la representación que ha tenido sobre el Presupuesto General del Estado, distinguiéndose el año 2020 como atípico; y de tendencia a la baja en montos de contratación. Por otro lado, resulta interesante analizar el número de procesos, monto adjudicado y porcentaje de participación para cada uno de los procedimientos tanto del régimen común como del especial de Ecuador. En el caso del régimen común, la subasta inversa electrónica y el catálogo

electrónico son los que acumulan un mayor número en cambio, los principales procesos son y comunicación social (Gudiño, 2022).

Por otra parte, si bien en 2007, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP) instituyó el Sistema Nacional de Contratación Pública (SERCOP) para regular los procesos de contratación pública en Ecuador. En 2017, el Banco Mundial describió el sistema como el más transparente y eficiente en las Américas. Sin embargo, no es suficiente que el sistema funcione correctamente, también es necesario que sus usuarios estén satisfechos con su servicio. Según datos oficiales, la contratación pública obtuvo una calificación de satisfacción de sus usuarios de 4,92 puntos sobre 5, lo que incluye procesos de compras públicas y contratación de obras. Pero no se ha desglosado la satisfacción de los usuarios con respecto a la contratación pública en la ejecución de obras, proceso que ha recibido importantes críticas en los últimos tiempos (Rodríguez, 2018).

Este sistema de contratación pública de Ecuador a su vez puede ser parte del área internacional y esto viene dado por el Acuerdo Comercial Multipartes. Al menos en la actualidad como ejemplo se tiene el firmado con la Unión Europea. Este Acuerdo se presenta como una forma de reforzar las relaciones entre la Unión Europea y tres países de la Región Andina, Colombia, Perú y Ecuador. Para ello supone un marco de estabilidad permanente, seguridad jurídica y predictibilidad con el objetivo de reforzar el comercio y la inversión.

El “Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y sus Estados Miembros por una parte y Colombia, el Perú y Ecuador” se publicó el 24 de noviembre de 2016 en el registro Oficial Edición Especial N° 780 entrando en vigor el 1 de enero de 2017. Su Protocolo de Adhesión se publicó el 12 de diciembre de 2016 en el Registro Oficial Suplemento N° 900. Colombia y Perú se adhirieron en 2013 al Acuerdo por lo que Ecuador es el tercer país de la Región Andina en unirse.

Por este Acuerdo el país permite a las instituciones catalogar los bienes europeos en el SERCOP como bienes de producción nacional. Es decir, todos los productos de Europa tendrán la consideración de bienes ecuatorianos para los concursos públicos y podrán ser adquiridos sin necesidad de autorización del SERCOP .

La mayor barrera que se encuentran las empresas extranjeras dentro de la contratación pública de Ecuador son los márgenes de preferencia. El margen de preferencia es una prioridad o preferencia que se establece en el SERCOP con relación a los tratamientos aplicados a la importación desde terceros países.

Para las empresas extranjeras existen dos tipos de barreras en el sistema ecuatoriano de contratación pública, ambas relacionadas con los márgenes de preferencia.

1. Si la empresa extranjera no se domicilia en Ecuador, realizar ventas al Estado le va a resultar complejo puesto que existen márgenes de preferencia que no le van a permitir participar en los procesos e incluso la empresa puede llegar a ser descalificada en el proceso.
2. Si la empresa se domicilia como empresa extranjera, también pierde márgenes de preferencia porque en Ecuador se prioriza a las empresas ecuatorianas.

Por tanto, las empresas internacionales, sin importar su origen, han de domiciliarse en Ecuador para poder formar parte del sistema de contratación pública en igualdad de condiciones que una empresa local, a pesar del Acuerdo Comercial Multipartes. Esto ocurre puesto que el Acuerdo no dota de Trato Nacional a las empresas, sino a sus bienes o servicios. Por tanto, para que las empresas extranjeras puedan participar con las mismas condiciones que las empresas locales, deberán domiciliarse en el país y posteriormente se valorará si los bienes o servicios entran dentro del Acuerdo Comercial Multipartes o no.

Al domiciliarse en Ecuador, la Superintendencia de Compañías exige a la empresa tener un representante legal en Ecuador y será entonces cuando la empresa extranjera comience a tener la categorización de una empresa ecuatoriana. Una vez domiciliada en Ecuador la empresa obtendrá el domicilio tributario y el número de Registro Único de Contribuyentes (RUC) por lo que podrá abrir un Registro Único de Proveedores (RUP) (Supercías, 2018).

Las empresas extranjeras teóricamente podrían formar parte del sistema de contratación pública sin domiciliarse en Ecuador, pero no podrán participar en las compras porque no se les va a dar ninguna preferencia en los procesos y en algunos casos pueden ser descalificadas, incluso en los servicios prestados al sistema de educación.

Referencias

- Banco Mundial . (2018). Presupuestos por resultados. Evaluación de desempeño. BRF.
- Calán, T. (2018). Análisis de las etapas del ciclo presupuestario en la Administración Pública del Ecuador con el enfoque de resultados. Scielo, 5(1), 36.
doi:<https://doi.org/10.35290/rcui.v5n1.2018.61>

- CEPAL. (2022). El ámbito programático presupuestario. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/acerca/ambito-programatico-presupuestario>
- Compras Públicas. (2022). Informe Anual. Quito: Sercop. Recuperado el 2022, de <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/cifras-de-la-contratacion-publica/>
- Dirección de contratación pública. (2021). Manual de contratación pública. Quito.
- Encalada, G. (2020). Presupuesto general del estado: Análisis comparativo de la proforma presupuestaria a través del tiempo. Científica FIPCAEC, 15-29. doi:10.23857/fipcaec.v5i3.263
- Flores, I. (2021). El proceso de planificación y el presupuesto gubernamental. Economía y Sociedad, 2(4), 23-35. Recuperado el noviembre de 2022, de https://www.uaeh.edu.mx/investigacion/estl/LI_AdminEst/Ivette_Flores/articulo_planificacion.pdf
- Fuentes, J. (2021). Sistema de Contratación Pública. Quito.
- Gudiño, J. (2022). Presupuesto Basado en Resultados (PbR). Recuperado el 2022, de [https://www.bdomexico.com/es-mx/servicios/consultoria/consultoria-en-sector-publico/presupuesto-basado-en-resultados-\(pbr\)](https://www.bdomexico.com/es-mx/servicios/consultoria/consultoria-en-sector-publico/presupuesto-basado-en-resultados-(pbr))
- Gutiérrez, G. (2018). Compras Públicas de los Gobiernos Autónomos. Obtenido de <http://dspace.utb.edu.ec/bitstream/handle/49000/1383/T-UTB-FCJSE-JURISP-000239.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Jijón, H. (2018). Contratación Pública en el Ecuador. Quito: Mariscal.
- Jinghong, P. (2022). Una invitación a la teoría (contable). Activos, 20(1), 9-23. doi:<https://doi.org/10.15332/25005278.7865>
- Merino. (2020). La gestión del presupuesto por resultados y la calidad del gasto en gobiernos locales. Visión de futuro, 24(22). doi:<https://doi.org/10.36995/j.visiondefuturo.2020.24.02.002.es>
- Ministerio de Finanzas. (2021). Presupuesto General del Estado. Recuperado el 2022, de <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/11/ciclo-presupuestario.pdf>
- Muñoz, R. (2017). Plan operativo anual en los procesos de contratación pública. Dominando las Ciencias, 3(5), 102-120. Recuperado el Octubre de 2022, de <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEw>

jo-

4qZ2qb7AhXHSjABHU32AGEQFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F5889755.pdf&usg=AOvVaw1G_ZjJ_pkLN6SIqrwPMgOi

Parra, J. (2021). PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE CONTROL. *Redalyc*, 13(38), 33.

Recuperado el noviembre de 2022, de <https://www.redalyc.org/pdf/782/78253678003.pdf>

Peña, S. (2016). Análisis del Marco Legal de Compras Públicas en Ecuador. *Product*, 5(2).

Recuperado el Octubre de 2022, de https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/legal_review.pdf

Rodríguez, E. (2018). Insatisfacción con el sistema nacional de contratación pública: una visión

del contratista en ejecución de obras. *Novasinerгия*, 1. doi:<https://doi.org/10.37135/unach.ns.001.01.10>

Sercop. (2022). Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Obtenido de

<https://www.cosede.gob.ec/wp-content/uploads/2016/08/LEY-ORGANICA-DEL-SISTEMA-NACIONAL-DE-CONTRATACION-PUBLICA.pdf>

Sercop. (2022). Manual de Contratación pública. Obtenido de

https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/downloads/2021/01/MANUAL-DE-USUARIO-PAC-CON-SINAFIP_VF.pdf

Subsecretaría de Presupuestos. (2022). Normas Técnicas de Presupuesto. Obtenido de

<https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/Normativa-Presupuestaria-Actualizada-al-11-10-2011.pdf>

Supercías. (2018). Definición Compañías extranjeras. Obtenido de

<https://www.supercias.gob.ec/portalscv/index.htm>

© 2023 por los autores. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).